

繳費制與非繳費制給付之本質、意涵及其關連性

陳琇惠

壹、前言

就一般學術界對社會安全制度的分類言，社會安全的內容通常劃分為社會保險 (social insurance)、社會救助 (social assistance)、社會津貼 (social allowance) 及福利服務 (welfare service) 等四分法。其中就所得保障而言，社會保險、社會救助及社會津貼三者為其三大要素，成為各國推動社會福利政策中的重要措施。而依美國社會安全署出版世界各國社會安全制度要覽一書，又依其民眾是否納費而獲得此保障，再將社會保險歸類為繳費制給付 (contributory benefit)、社會救助及社會津貼歸類為非繳費制給付 (non-contributory

benefit)。雖然社會保險與社會救助與社會津貼三者間各有其特殊的差異性，但亦有其互補性。就彼此的基本特性言，所謂社會保險本質是一種危險分攤 (risk distribution) 的制度，而社會救助是一種所得移轉 (income transfer) 的制度。社會津貼屬於一種社會紅利 (social dividend) 性質，以提供給特定類別的居民或國民之一種普及性津貼。其中社會保險在適用範圍上係以生產人口的職業取向或者係以全民為主要對象；在財源籌措上以勞雇雙方繳納保險費為主要課收方式，在給付資格上不必經資產調查 (means test) 的手續，其功能在於「防貧」。社會救助在適用範圍上係以老弱障礙等特定人口為實施對象，在財源籌措

上以政府稅收為課收方式，在給付資格尚須經資產調查的手續，其功能在於「濟貧」。至於社會津貼在適用範圍上，係以提供給特定類別的居民或國民為對象，在財源籌措上以政府稅收為課收方式，在給付資格上不必經資產調查 (means test)，不分貧富，一律均等適用，其功能在於加強「社會連帶」(social solidarity)。

就制度設計理念而言，社會保險的給付是以「個人」為單位，社會津貼的給付亦是以「個人」為單位，但社會救助的給付是以「家戶」為單位。基本上，社會救助資格取得，係基於「整個家戶或家庭」的總體生活資源不足而定。換言之，領有社會保險給付之後，並不必然保證就

能維持其個人之「基本經濟生活」，其仍可因家庭的其他依賴人口而落入貧窮。惟，有關社會保險之保險給付，是否應納入社會救助資產調查中「家庭資產」的一部分？社會津貼之給付是否亦納入社會救助資產調查中「家庭資產」的一部分？以及領受社會保險之保險給付或社會津貼之給付後，依然貧困者應怎麼辦？已領受社會津貼之給付可否再重複領取社會救助之給付？由於社會保險與社會救助背後所隱含之理念與意識型態，以及所相對之權利與義務等均不相同，如依其性質加以分類，則可區分為二大類。第一為繳費制給付——社會保險屬之；第二類為非繳費制給付——社會救助及社會津貼屬之。繳費制給付重視權利義務對等原則，資格來自賺得(earned)；非繳費制給付不重視權利義務對等原則，資格來自地位(status)。因此，就台灣所得保障制度而言，究竟應採三元並立，或雙元並立，配合或整合？這些問題皆值得我們進一步探討。

在傳統社會中，獨立缺乏關聯是其特

徵，許多個人、團體的問題常被視為是個人、家庭或工作單位的責任。例如子女的生養及教育；殘障者的照顧；失業者的生活維持；老年人的安養等，均係由個人與家庭以去商品化的方式自求多福。惟在高度商品化、科技化的新經濟生活環境，人與人的互動關係顯得密切與頻繁。就像一部複雜的生產機器各種零件必須密切配合般，在各種社會制度的框架中，築成彼此之間生命共同體。於是在傳統社會中屬私人領域的事務，成為現代社會群體的共同責任(以集體性的去商品化方式分攤個別性的風險)，公、私領域之間的界線產生移動與轉變。例如重度身心障礙子女的扶養，父母因傷病致殘照顧，此原係純屬私人事務，但在今天商品化的社會環境裡，這些事件則與未來勞動力的供給，生產力的提昇，基本家庭經濟安全之確保等，產生密切的關係。

經濟學家阿瑟·林貝克(A. Lindbeck)指出：從人道主義的立場出發，國家有義務為受到失業、疾病、身心障礙或其他福利

制度涵蓋的風險提供適切的援助。但這裡出現了一個兩難的困境：國家所提供的福利救濟愈多，發生道德危險和欺詐的可能性也就愈大。他認為是：長期程序中出現的道德危險多於短期程序中的道德危險，這是因為長期性的社會習慣取決於人們如何界定「正常」。從這個角度來看，對福利救濟的嚴重依賴就不再是一個問題，而變成「預料中」的行為。

所得保障制度與其說是一種資源集中之所在，倒不如說是匯集(並加以分攤)各種風險，使人民獲得適切保障並成為社會整合之基礎；但所得保障制度的建構如無法及時調整自己的步伐，以便涵蓋那些新型的風險，比如技術提升、社會排除、或新工作機會之創立等，則會發展出三種不樂見的結果：一是所涵蓋的風險不符合需要；二是所保障的群體不是該得到保障的群體；三是保障方式已背離基本原則與精神，使制度的原貌喪失殆盡。因此，所得保障制度的建構自宜審慎為之。

貳、制度起源及發展

最早之所得保障措施，以資產調查的社會救助計畫開始，但因保障水準偏低，以及烙印的標籤效果，因此，當以共同自我保護為基礎，集體分攤重大風險 (Lisk) 的社會保險制度施行之後，社會保險制度就逐漸取代社會救助措施，成為主要保障的制度。

不過，雖然這個所得保障的模式是以共同的自我保護為基礎，它是立基於充分就業的勞動市場所運作起來，而且這些皆以男性家庭生計負擔者是專職的狀況來作思考。就如 Atkinson (1991) 就認為，英國的社會保險的發展歷史，與近代勞工市場發展的歷史有密切關係。因此，在某方面來說，社會保險可以當作資本家勞動市場經濟的自然安全保護網。但是，要維持這樣自然保障的網絡功能，社會保險的保障必須某種程度反應了就業模式和家庭組織。

然而，在二十世紀中葉以後，男性負

擔家庭生計的模式發生很大的改變，這些改變被稱之為「標準化主義」和「後標準化主義」間的轉變，專職的工作日漸減少，取而代之的是兼職就業、彈性工時、服務業的萌芽。這些工作的特色是低工資、暫時性、季節性，而且過去以男性為主就業市場被主動走向就業的婦女所佔據。家庭組織也在改變中，尤其是離婚率的增高、單親家庭的比列增長、家庭結構愈來愈小、家人間的關係不長久且淡薄，婚姻與家庭的權利及保障問題亦愈複雜，例如：配偶的退休金資格問題，變得複雜且破碎，而配偶的責任義務亦經常擴展超過現在婚姻契約，對以男性負家庭生計者模式及家庭結構而言，這些改變，直接間接都去除了奠基於貝佛里奇報告最初社會保險保障模式中所保有的想像。

這些改變的衝擊，當然不會被當代的政治家或政策決定者所忽視。事實上，在近十年有關社會安全制度的改革，在各國陸續推展開來，包括一九八五年社會安全的「佛拉回顧」(Fowler Review)。一九八

六年社會安全法之修正，一九九三年社會安全的成長 (the Growth of Social Security) 的公家回顧 (DSS, 1993)。一九九四年加國年金計畫之改革，一九九四年瑞典年金制度改革之芻議，一九九四年智利年金改革方案等等。這些改革的方案，主要是回應財務的壓力，這些改革的目標，相當明確以嚴格訂定享有給付之資格，降低給付水準為手段，原有的社會安全制度因無法適切回應家庭結構及就業市場的變遷，因此，暴露了無法滿足所有人對所得保障需求的缺點，於是，各種限制以各種型式出現。

首先是社會保險的適用範圍，因給付資格條件之限制，而被縮小了，繳費的條件也日趨嚴苛，例如領取身心障礙年金給付者必須先通過嚴格的醫學鑑定過程，且必須經長期復健之後，仍無法回復工作能力，方具有請領障礙年金的資格，而慢性醫療給付也相對受到更多約束，以往的「疾病給付」(sickness benefit) 漸由「無工作能力給付」(invalidity benefit) 予以取

代。其次是給付水準降低了，美國自一九八〇年以後，退休金比率直線上漲，惟物價的上漲實質上是潛在的損失，相關的失業和疾病的短期津貼也降低，且相關津貼的追加預算也被撤回。第三是社會保險所提供的保障範圍，有些部分項目已「民營化」，這進一步地縮小了社會保險的範圍，部份的保障項目也漸漸從政府計畫中被撤除並轉移至雇主（Johnson and Falkingham, 1974）。

當社會保險的保障範圍逐漸受到限制，給付條件更趨嚴苛，給付水準日漸下降時，民眾就被迫部分或全部依靠資產調查的社會救助計畫，事實上，英國戰後所得保障網中，社會救助的金額並不比社會保險之保險給付為少，在一九五〇年代接受社會救助計畫之援助者即超過一百萬人，到一九六〇年代人數增加至二百萬人，到一九七〇年代，更增加至四百萬人，到一九八〇年代人數增加至八百萬人，一九九〇年代，依賴社會救助計畫的人數已超過一千萬人（佔總人口數的百分之二十），而這個人數的增加大多是因社會

保險制度的不成功所致（Webb, 1994）。

各種需作資產調查的社會救助計畫開始大量成長，根據一九七六年國家消費者諮詢會議（the National Consumer Council）的統計，英國有超過四十五種不同的資產調查津貼計畫，而至一九九〇年代，更增加好幾倍，在一九九〇年代的英國，資產調查的社會救助計畫成為最廣泛的所得保障制度，也是解決貧窮問題的最主要工具。

資產調查的社會救助計畫蓬勃發展之後，受限於資產調查的行政手續繁瑣，行政成本的龐大支出，以及仍有不少民眾不符合申請條件而被排除在外，因此，普遍性津貼制，又逐漸推展起來，重殘津貼（severe disability allowance）、身心障礙未成年子女扶養津貼、身心障礙者所得保證（disability income guarantee）、身心障礙者生活津貼（disability living allowance）、身心障礙者工作津貼（disability working allowance）、照顧津貼（attendance

allowance）等名目不一，種類繁多，此等津貼雖有其特定的受益對象，亦有其發放的期限，惟其不分貧富，齊一的發給，所造成的財政負擔壓力，也阻卻其不斷擴大其範圍的廣度及速度。

如果資產調查之社會救助計畫的這個好成績，同時也驗證了社會保險制的不成功，那麼至少它的不成功的證據，在某些方面是具有說服力的，然而在社會保險制的失敗，是否意味著保險模式原則上就是錯誤的？這點是有待商榷的，社會保險的基本精神仍是穩固的。至少在所得保障制度主軸的評估上是如此的，而資產調查社會救助計畫之好成績，是否意味著社會救助是成功的？這點也是有待商榷，社會救助制仍有其限制，至普遍性津貼制因有其特殊保障的目的，而其財務負擔之沉重壓力，是否意味著津貼模式原則上是錯誤的？這點也未必如此，以下將分別就其制度的特性與精神，說明如下：

參、制度特性及精神

1、繳費制給付——社會保險 (social insurance)

社會保險係指政府為推行社會政策，應用保險技術，採用強制方式，對於全體國民或多數國民遭遇生、老、病、死、傷、殘及失業等特定危險事故時，提供保險給付，以保障其最低收入安全及基本醫療照顧為目標的一種社會福利措施。就財務而言，其本身兼具社會性與保險性的雙重性格，除重視個人公平性的危險分攤外，亦具有社會適當性的福利因素。雖然如此，惟其最基本的理論基礎乃建立在社會連帶責任 (social solidarity) 的自信、互信的理念上 (柯木興，11000)。其特質為：1. 雙方的自助與互助行為，財源來自保險費與租稅；2. 被保險人必須先繳納保險費的義務之後，才能享受保險給付的權利；3. 被保險人必須在保險有效期間發生事故，符合給付標準者；4. 領取保險給付者，不必考慮其經濟需要或經濟狀況，屬權利的享有不需資產調查；5. 保險給付，依其需要 (need) 訂有給付標準及方

式：6. 保險給付金額之決定，在假定需要 (presumed need)，並以平均需要 (average need) 或共同需要來決定金額。茲再就其優點點進一步申述之：

(一)優點

1. 以偶發事件的保障為基礎：保險給付是以「可能因疾病、意外傷害、老年、殘障，必須缺席於勞動市場而遭受貧窮風險」這個標準所定義出來的族群為對象，以偶發事件為保障基礎，原因在於偶發事件之發生、偶發事件發生後之影響、個人有無能力應付因偶發事件所造成之損失等等，是無法預先防範及無法充足準備因應者。因此，社會保險的保險給付，其目標不僅是在貧窮之預防，而是希望於缺席於勞動市場時，仍能維持相對的收入水準。

2. 有助於勞動市場的正常運作：社會保險的保險給付係以工資替代形式為基礎的一種所得保障制度，它為勞動市場的運作提供了直接而有效的支持力——工作者得到工資，工作中發生保險事故，享有保險給付，而且保險給付的水準滿足基本經濟

需求，鼓勵了工作者從事工作，而且風險成本相當高，個別尋求支援保障的高成本，會降低個別尋求保障的需求性，使風險的累積性愈高，而政府大規模舉辦之保障制度，其效果與成本均較個人保障來得強。

3. 烙印效果的降低：在所得保障措施中，「烙印」(stigma) 的體驗，常常與給付與津貼的領用有密切關係，不僅是對申請者而言，對廣大民眾亦復如此，這是因為津貼的緣起在於救濟的本質。因此津貼或救濟金的接受率低於保險給付，英國在一九九二年統計指出保險給付有七十七%到八十七%的接受度 (DSS, 1995)，這就是貝佛里奇將所得保障制度設計當作一種已有貢獻機制的意圖，因為這樣就可以避免「污名」(stigma)，進一步也可以鼓勵受領者接受受領資格，並且相信這些給付的獲得是基於權利而不是需要。

4. 個人權利的取得：社會保險給付的資格或權利是建立在對勞動市場所做的貢獻 (contribution)，其保障對象以個人為原

則並且是以達到貢獻 (contribution) 標準並符合給付要件為準。此點與社會救助制度是相異的，在社會救助計畫中，接受扶助的個人與其家庭被視為一體的，家庭內成員被假定為完全的相互依賴，而被給予較低的福利集合體費用。在資產調查方面，集合體意味著對已婚或同居者有一個財政上不利，有工作能力的配偶就沒有動機去從事支薪工作，無論是全職或兼職，因為此舉會為兩人帶來福利損失。研究指出，這會降低失業男性的配偶的經濟活動率 (Cooke, 1987; Kell & Wright, 1990)，在社會保險制度中，資格和權利是分開計算的，保險給付的取得，是以個人為對象，提供個人本身的保障，而不會不利於婚姻或兩者皆有工作的夫妻。

5. 勞資關係之和諧：社會保險給付，是雇主替勞工負擔費用分攤風險的一種社會保障方法，這強化了整體義務觀念，這個義務，一方面提供受雇者自我保障的責任觀念；一方面分擔雇主必須承擔受雇者發生成殘事故的風險，使雇主對每一受雇

者的責任壓力，依比例分散之，這樣的保障機制，創造了社會保障、勞動市場、雇主責任間的關聯，同時也反映了勞資關係的強化，這是一般勞動賠償及其他型式補助或津貼或雇主責任補償制所無法達到的。

(二) 缺點

1. 參加資格條件限制：社會保險制係以符合參加資格且完成繳費義務，在發生保險事故提供保險給付。但實際上，參加資格之條件限制阻礙了許多有需要參加的人，另具有參加資格但未完成貢獻 (contribution) 義務者，亦無法獲得保險保障，因此，這些條件運作的實際結果造成社會保險保障的缺口，如此影響了特定幾個族群。以身心障礙者為例，對出生時期或孩童時期即已成殘者，終其一生皆無法參加以就業取向之社會保障制度，對這群人而言，社會保險不再是有效防止貧窮的保障，或其他無力完成繳費義務亦無法從社會保險獲得保障。因此，社會保險之保障，嚴格上對他們而言，是無價值的。

2. 偶發事件的保障：社會保險之保障立基於對一個被明顯界定的族群或團體可能遭受的貧窮的風險，提供保障以預防貧窮，這將特殊族群和貧窮危機相結合。然而，我們會發現一些未具有參加資格或具有參加資格而其未完成貢獻 (contribution) 義務者，不包括在保障之列，而一些被社會保險保障的群體，反而是不貧窮的。以身心障礙者為例，台灣現領有障礙手冊者計六十四萬八千八百餘人，其參加社會保險獲得現金保障僅有十四萬餘人 (勞工保險統計，公教人員保險統計，一九九九)，而再從公教保勞農保核付殘廢給付比率觀之，仍以輕殘居多數，換言之，一些重殘者需要長期照顧者，並未從社會保險獲得合適的保障。

3. 保險財務自主運作的幻覺：「繳費互助」的基礎是保險保障的精髓，但在量入為出的保險計畫中，這樣的繳費基礎是虛構的，保險資金的累積及運用是不存在的。事實上，社會保險權利義務對等關係，常被當作是掩飾真正政策議題的工

具，而且也創造了保險實務運作上的問題。通常，保險費之繳納與保險給付之間的關連是微弱的，被保險人所繳納的保險費，事實上是提供享有保險給付之擔保，而不是完全作為保險給付之財源(Falkingham & Victor, 1991)。因此，社會保險制的參加者就不易支持一個獨立保險資金為未來保險給付作準備，最常見的情形，高薪資階級者，大多參加意願不高，中低薪資階級者，隱藏其實際薪資所得，以低報薪資所得來規避繳納較高額的保險費，特別是，一些歐美先進國家常設定在薪資水準一定比例以下者得不參加，或繳交最低額的保險費，因此，一些較低薪資的人或無固定工作者，就可能誘導其不參加，間接影響整體保險財務的所得。

4. 家庭保障的減弱：社會保險制，給付對象是個人，意謂著個體被賦予獨享有的權利，即使家庭有能力扶養他們，也不可剝奪其接受給付之權利。而從另一角度而言，這也意謂著享領保險給付的個體，其所獲得之給付不足以扶養家庭，因為當

保險給付以滿足個人的需求時，其家庭的需求，就不得不依賴其他社會保障制度。

二、非繳費制給付——社會救助 (social assistance)

通稱公共救助 (public assistance) 或國家救助 (national assistance)，也就是將貧民救濟 (poor relief) 工作「公共化」或「社會化」。由國家以稅收來救濟貧民，屬於「非納費制的福利」。亦為「所得維持」(income maintenance) 的一環，目的在維持國民最低生活水準所需的所得。屬單方救助行為，一方面無償領受他方的給予，並非基於一定的權利義務關係，而與保險具有權利義務對等的性質不同。其具體之特質為：1. 強調他助行為，財源來自稅收；2. 接受救助者需有一定資格條件的限制，通常須經資產調查或所得調查；3. 救助金額依受救助者個別需要而決定，且各地區的家庭生活及地域生活水準不同而有所差異。

在各種所得保障制度中，社會救助的存在，仍然是必需的。其理由如下：(一)社

會救助提供現金或醫療或其他形式的扶助，予不符合社會保險計畫或其他公共扶助計畫且貧窮者。(二)社會救助提供補充給付，給那些社會保險或其他公共扶助計畫給付水準不足者，或者是某些特殊需求，而需要補充給付或服務者。(三)某些個人或家庭其無法達到最低生活水準，係由於生理、心理或情緒因素所造成的關係，社會救助所提供之給付係在補償其缺漏，因其所產生之經濟壓力已超過其本身能力所能控制或克服的範圍。(四)貧窮之成因，有些是非個人因素，有些是個人因素，雖然他們可能不具生產力，社會也不需要放棄這些人或將之視為無價值 (as worthless)，在可能的範圍之內，仍需努力使這一群人變成有生產力 (Rejda, 1994)。茲就其優缺點進一步申述之：

(一)優點

1. 最低生活水準之保障：社會救助的目標在於滿足基本維生水準，所提供的扶助範圍包括金錢、食物、衣物、醫療、住宅、及其有關之必需品。換言之，最低生

活需求的滿足，是民眾最低生活確保之防線，也是在各種所得保障策略中，唯一是政府擔負最後保證責任者。

2. 避免有限資源作無謂的浪費：社會救助的對象，需經資產調查，以符合某一經濟條件為限制，而非全面、普遍的發放，以避免有限的資源作無謂的浪費，兼可提高低收入戶者的生活水準而不阻礙社會經濟的正常發展（詹火生，一九九二）。

3. 針對特殊需求提供特殊服務：社會救助的對象，即一般通稱的貧窮人口，這群人口多集中老人、身心障礙者、失依兒童、女性單親家庭、低階層勞工、及遊民等，其共同的需求，除在最低經濟生活保障之外，尚依其不同生活需求而有不同扶助，例如衣物、住宅、醫療、及食品等。社會救助的精神，即針對其不同需要提供所需之物質或服務，此種多元扶助型態，是其他所得保障措施所不具備之特點。

(二)缺點

1. 「標籤化」之效果，阻卻接受扶助的意願：社會救助之扶助對象，為經濟弱

勢人口，但實際執行情形，並非所有的弱勢人口均在社會救助之扶助範疇之內。孫健忠指出（一九九八），仍有為數不少的低收入戶民眾，未提出低收入戶申請，以致未接受社會扶助，而這群人口相較之下，係屬最弱勢、最需要扶助的一群。許多符合社會救助之對象，未接受社會救助，原

因在於資訊之不充足。雖然很多資訊的散佈透過廣播、雜誌、報紙、宣傳單張、及其他媒體加以宣導，但事實上，仍有為數不少之民眾不知道此訊息。當然，有些是因爲文盲或申請書不會填報所致，其實，最主要原因乃在於接受扶助者與政府之間，仍存在有一種傳統慈善福利的「施」與「受」關係；由於受扶助者資格之認定，是以財力調查來決定，因此，容易影響接受扶助者之正常態度和心理健全發展。只有家庭機經濟情況低於社會所認定的「貧窮標準」者，才有資格接受扶助，

於是受領者內心仍然存在「接受扶助是一種恥辱」的想法，結果使許多家庭裹足不前（詹火生，一九九二），使真正需要扶助

的人因制度因素而自願排拒在社會救助之列。

2. 給付水準之不適當：社會救助給付水準之不適當現象，是許多接受救助者的普遍反應，雖然社會救助之給付水準會依通貨膨脹的情形而自動調整，但實際上，總給付水準之提昇仍然趕不上通貨膨脹成長率，因此，很多的社會救助領受者，在相當程度上仍是屬於經濟上不安全的人口群。

3. 反工作的誘因：社會救助的現金補助，係以補充所得不足而設計的，因此，當受領者有其他所得收入時，補助金額自應依比例酌減，以符合社會救助現金補助之精神，但也由於有此機制，造成工作誘因之減損，特別是部分工時的工作者，當其工作超過某一時數所獲得之報酬，超過其現金補助的額度時，原已領受之金額即受影響，或減半或停止，因此工作誘因受到阻礙，換一個角度而言，這形成另一種對家庭擁有額外資源之懲罰。近來，為處理類似情事，美國一些州政府允許在某種

特殊案件下，凡一定收入以下者，不影響其請領資格，如康乃迪克州（Connecticut state），另外美國在布希政府時代亦對AFDC的領受者在有其他所得收入之情形下，擁有選擇權之權宜措施。

4. 福利的依賴：社會救助的給付，係在資格取得之後，即依規定免費享有，直達其經濟狀況改善為止，因此，產生依賴的現象至為普遍。依賴的現象主要有二類：一為扶助對象的依賴——扶助對象最多、最普遍為老年人、身心障礙者、未婚媽媽、及遊民；另一為扶助期限的依賴——針對扶助期間之長短，美國在一九九二年聯邦國會對所有沒有資格限制之補助計畫作檢視之後，發現在領取AFDC的第一年時，請問當事人預期要領取時限時，回答一——二年者為四十八%，三——四年者為十四%，五——七年者為二十%，八年以上者佔十七%；而相對的，對現在已領取AFDC者，預期要繼續領取時限時，回答一——二年者十四%，三——四年者為十%，五——七年者為二十五%，八年以上者高達五十%

(Green paper, 1992)。

四、非繳費制給付——社會津貼 (social allowance)

有關津貼制度大部分均為普及式免繳費的給付或普及式接受一定比例補助金額，也稱為人口特性補助金 (demographic grants)，是一種普及的社會公民權，以對年滿六十五歲以上者所提供的普及性津貼最為普遍，亦有對身心障礙者或兒童，不分貧富，提供均等之津貼。其特質為：1. 普及式的權利，毋須資產調查；2. 財源來自一般稅收，政府負擔沉重；3. 津貼的金額表現象徵的意義大於實質的保障；4. 呈現財政幻覺 (fiscal illusion)，民眾接受程度高。

社會津貼係屬於社會補償措施，表達社會連帶的精神。因此，其財源均來自賦稅，就其保障對象而言，本來就沒有選擇之必要，也不以特定團體為限，而以全體國民或居民為其保護對象，然而，因為補償措施通常需要進一步去評價究竟那一種「歷史情境」為社會連帶的前提，故不免在

結果上會造成選擇性表象（張志銘，一九九四）如身心障礙者津貼（台北市，一九九六）、老年農民福利津貼（行政院農業委員會，一九九八）。

社會津貼乃結合社會保險與社會救助二種取向之保障措施，財源基礎如同社會救助措施，係來自稅收等公共基金；而給付之基礎，則是以身份（如公民資格）或發生社會風險為判準，與社會保險一樣不需要資產之調查，此種結合說明了社會津貼之目標旨在達到基本所得保障（楊瑩，一九九四），社會津貼措施相較於社會保險措施或社會救助措施，啟發了社會權精神之思考（孫健忠，一九九七）。茲就其優缺點進一步申述之。

(一)優點

1. 社會整合：社會津貼以身份為給付基礎，不需資產調查凡符合身份資格者均可獲得一致標準之保障，使多數人有機會獲得給付，不因職業、性別、族群、財力等差異，而有不同的差別待遇，有助於社會整合效果之達成 (Bar, 1993)。

2. 機會均等：機會均等即表示每個人擁有基本均等的機會獲得給付，而且均等保障每個人所獲得絕對價值之保障是平等的。換言之，機會均等的意義在於每個人獲得之給付金額是一致的。「強調均等給與」、「一致給付」的特性。

3. 手續簡便：社會津貼核發手續簡便，符合資格者即可請領，不需繁複資格調查，亦無烙印化的阻卻因素，係屬於一種「身份」的給付，鮮少發生有資格受領者自願性或技術性排斥於外之情形，普遍保障之功能頗強。

(二) 缺點

1. 給付水準：社會津貼係社會補償措施，因此，給付水準並不在於貧窮的解決，而係符合某種特殊的政策目的，故社會津貼之給付水準高低之間差異頗大，以身心障礙者或老人或兒童為對象之普遍性津貼，其給付金額均低於社會救助的給付金額，而相反地，以特殊族群為對象之津貼，如榮民、原住民、戰爭受傷者，或其他以特殊事件為對象所核給之津貼，其津

貼之金額，均高於社會救助之金額，如臺灣的榮民就養給與每人每月一四七五〇元（一九九九），但由於社會補償措施，涉及評價的問題，因此，必須以全體國民或立法者的共識為前提，在價值變遷不斷之情況下，社會補償措施的存在，往往會成為被檢討及質疑的對象，如榮民就養給與（張志銘，一九九四）。

2. 目標達成：一般而言，非繳費制的給付制度，以滿足水平的效率（horizontal efficiency）（避免缺漏）以及垂直效率（vertical efficiency）（缺漏之極小化）為目標（Blackorby and Donaldson, 1988）。水平的效率在於符合保障資格者之對象愈廣愈好，就此而言，社會津貼在達成水平效率的目標是正面的，因保障對象的不完全是不存在的；而垂直效率部分，在於獲得津貼給付者有無存在不需要津貼者，此部分是值得探討者，因社會津貼之本質在於補償措施，而非以經濟財力狀況較差者之補助為對象，因此，垂直效率的功能，自難以達成，亦有研究指出，此舉會造成反勞動供給之誘

因（Bar, 1993）。

3. 財政成本：社會津貼的支出是龐大的。社會津貼是長期性給付，而非短期暫時性補助，而隨著津貼對象人口的激增，所需的經費負擔之成長比例是等比的遞增，以英國為例，一九九二年社會津貼支出之成長率是十五·二%，而同一時期老年年金給付支出之成長率則僅為一·六%（UK, 1992），相對於台灣地區屬社會津貼性質之老農福利津貼，其每年支用經費平均三七八億餘元，成長率為〇·六%，台北市身心障礙者津貼，其每年支用經費的二十五億餘元，成長率〇·七%，較其他所得保障措施如社會救助性質——中低收入戶老人生活津貼，所需經費年成長率為〇·二%；社會保險措施——公勞保殘廢給付支出，所需經費年成長率為〇·〇〇一%，社會津貼所需給付成本如此龐大，需否長期負擔呢？答案是肯定的。因為它是必須給付者。因此，這種措施或計畫擴充的可能性，是明顯有限制的（Bar, 1993）。

肆、制度異同之比較

社會保險、社會救助及社會津貼為所得保障制度的三大支柱，各有其歷史發展背景，其中社會救助 (social assistance) 起源最早，自一六〇一年英國伊莉沙白女王頒佈之濟貧法 (Poor Law) 施行以來，已有近四百年餘，一直是擔負著所得保障最後防線的工作，其次是社會津貼 (social allowance)，起源亦相當早，以兒童津貼、家庭津貼、住宅津貼、老人津貼為主，係為對特殊人口群之補償措施，而起源最遲，影響層面最大，保障對象最廣為社會保險制度，自一八八三年德國俾斯麥首相創設社會保險制度以來，迄今僅百餘年，但已成為所得保障制度之主幹，擔負所得保障制度之最主要角色。

關於社會保險、社會救助及社會津貼，三者之特色，於第一節已分別就其特色及優缺點加以分析，茲再就其三者特性之異同比較如下：

表：社會保險、社會救助及社會津貼特色比較表

	社會保險	社會救助	社會津貼
思潮基礎	半集體主義	個人主義	集體主義
福利模式	職業成就模式	殘餘福利模式	制度再分配模式
受益單位	個人	個人與家戶	個人
制度性質	自助互助	他助	他助
制度功能	預防貧窮	貧窮救濟	社會補償
制度特色	納費互助	政府補助	政府補償
制度意涵	工作成就	烙印、恥辱	社會權
制度目的	所得保障	所得保障	社會補償
制度內容	全國性	地方性	全國性及地方性
保障範圍	普遍性	選擇性	普遍性與選擇性
資格取得	被保險人	經資產調查者	經符合條件資格者
需否繳費	需要	不需要	不需要
經費來源	保險費	政府預算	政府預算
給付原則	假定需求	個別需求	假定需求
給付性質	法定給付	需求給付	法定給付
給付型態	現金	現金或其他實物	現金
價值基礎	社會權	生存權	社會權
分配功能	比例	累進	累進
工作誘因	強	低	中性
權利義務	對等	不對等	不對等

說明：1.本表係參照王正 (1999)、呂朝賢、詹宜璋 (1996) 及陳琇惠 (1997)、林萬億 (1995)、Barr (1993)、孫健忠 (2000) 相關資料整理修改者。

2.本表敘及三者之特色比較，以所得保障之現金為主。

伍、關連性之探討

一、社會保險與社會救助二者之關連性
社會保險所提供之現金給付，係屬於

被保險人之既得權，以滿足基本經濟需求
滿足為前提，而社會救助所提供之扶助則
以家庭經濟狀況在貧窮線以下者為對象，
兩者之性質與對象有所不同，但因兩者均
以提供現金給付為主，因此，兩者之消長
關係，就隨著扶助（給付）金額之多寡而
呈現多種不同的面貌，當社會保險給付金
額低於社會救助金額時，則兩者之間存在
著補充關係（林萬億，一九九四），社會救
助係以「補充給付」（supplementary benefit）
為主，以補充年金給付之不足。如此，全
民性年金保險之舉辦，則不影響社會救助
業務發展，甚至會出現社會救助業務之推
展不因社會保險措施之推展而消弱，反而
更加蓬勃發展之情形如英國（詹火生，一
九九三）。

惟如保險給付金額高於社會救助金
額，則兩者之間替代功能充分發揮。即以

社會保險給付為所得保障之主軸，所得保
障之功能由社會保險遂行，社會救助業務
則相對萎縮，社會救助業務扶助對象為非
社會保險制度保障對象。

當社會保險制度之推行係選擇性而非
普及性，則社會保險與社會救助之間並無
補充或替代之關係，而是以「獨立」關係
存在，即社會保險與社會救助之扶助對象
有重疊，有互不重疊，如臺灣現況（王
正，一九九九）。

二、社會保險與社會津貼二者之間

關連性

社會保險為繳費制之給付，其資格之
取得在繳費（contribution）完成繳費的程
序，取得享領保險給付之資格（earned），
而社會津貼為非繳費制之給付，其資格之
取在於身份（status）兩者性質完全不同，
彼此之間存在是「共存」的關係，相互獨
立，相互並存，並無功能重疊之慮，以身
心障礙者津貼（普及式）為例，凡合於身
心障礙者身份者，皆可享領，其與身心障
礙年金給付，以被保險人參加社會保險，

完成繳費，並發生身心障礙事故導致成
殘，領取障礙年金給付，退出勞動市場，
所獲得之既得權，意義不同，兩項給付同
時兼領，殆無疑義。

現行身心障礙保護法對持有身心障礙
手冊者，參加社會保險者就其應自行繳交
的保險費，依其極重度、重度、中度、輕
度；分別全額補助、補助二分之一、補助
四分之一，此種一律「定額」保險費補
助，即另一型態社會津貼，換言之，在台
灣此二種制度，共存共輔，已有成例。

王正（二〇〇〇）研究指出，保險費
補助隨著職業、身份、所得等各種條件不
同而不同，津貼與社會保險無法融合，分
屬不同體系，保險費補助不因職業，身
份，所得等因素而有差異，社會津貼融合
在社會保險體系內。

三、社會救助與社會津貼二者之間

關連性

社會救助本質為非繳費制資產調查式
之給付（non-contributory, mean-tested
benefit）；社會津貼本質為非繳費制非資產

調查式之給付 (non-contributory, non mean-tested benefit) (Spicker, 1993)。兩者保障之對象，目的功能均不相同，並無功能重疊之現象，蓋因社會津貼，是社會權落實，公民地位模式制度實現，功能在社會連帶 (social solidarity)；反觀社會救助，是最低生活水準之確保，對生活在貧窮線 (poverty line) 以下之民眾之濟助，為殘補模式制度實現，換言之，具有社會津貼受益對象，當其家庭經濟情況仍陷在貧窮線 (poverty line) 以下，仍然具有申請社會救助之資格，台灣現行措施，如老農福利津貼 (普及式津貼) 制度，對已領取其他資產調查型式之津貼，採取排除之規定，就學理而言，並非適當，蓋因如此，即形成對已領取社會救助型之津貼者，剝奪其領取社會津貼 (social allowance) 之資格，對其經濟安全之保障與社會權之實踐，相較其他未具有領取社會救助型津貼者而領取社會津貼者，是相對剝奪。

王正 (二〇〇〇)、陳琇惠 (一九九七) 研究指出，當社會津貼之給付金額高於社

會救助之救助標準，則兩者存有高度替代關係，而當社會津貼給付金額低於社會救助之救助標準時，則兩者之間存在有補充關係。由於社會救助之保障在於「家戶」而社會津貼之保障在於「個人」，因此，如就「一人的家戶」而言，則上述二者之間的替代與補充關係，得以充分發揮，惟如是「二人以上家戶」，則情形就有所不同，已領取社會津貼給付金額者，仍可能因為家戶其他人口的經濟需求性高而落入貧窮。因此，兩者之間的替代與補充關係，端視家戶其他人口的經濟能定而定。

四、社會保險、社會救助與社會津貼

三者之間關連性

社會保險 (social insurance)、社會救助 (social assistance) 與社會津貼 (social allowance) 三者，對其資格之取得，保障之程度，保障之功能，均有所差異，唯一共同點是現金給付及均是與所得維持 (income maintenance) 有關之保障，如就其制度的特性與精神而言，三者彼此相互關係，雖然會因為給付水準的高低，而呈現

不同的替代或補充關係，但因社會保險 (social insurance) 及社會津貼 (social allowance) 受益單位：個人，社會救助 (social assistance) 受益單位：家戶，因此當受益家戶是單人家戶時，則三者彼此間之替代補充關係，充分顯現，當受益家戶非單人家戶，而二口以上家戶時，則三者之間將只呈現補充關係 (supplement)，並無替代關係 (replacement) 的呈現。

社會保險 (social insurance)、社會救助 (social assistance) 與社會津貼 (social allowance) 三種不同型態的所得保障 (income security) 制度，以社會保險之保險給付，為主要保障制度，社會救助之補助，在於補充社會保險不足，擔任彌補不足的角色，而社會津貼，則在社會補償或某些特定的目的，給付金額通常不高，擔任補償性質的角色，因此，三者是共存互補，並無所謂功能重疊，而必須有所捨取的情形，王正 (二〇〇〇) 研究指出當社會保險之保險費補助為固定金額 (或固定比率)，則津貼將漸漸融 (整合) 在保險體

系內，此舉係將社會保險之保險費補助，視另一型態的普及式之津貼，而融入社會保險體系之內，惟就其本質而言，似仍屬社會保險與社會津貼共存的型態，特別是，社會津貼並非以保險費之補助的型態呈現時，而係以對特定福利人口群（如身心障礙者、兒童）或對特定福利人口群特殊需求項目（托兒津貼、照顧津貼）則共存共輔的特性，更加明顯。

陸、結論

Condrotglou (1984) 研究指出非繳費制社會津貼，係以普及觀點 (Universalist Viewpoint) 反映人道關懷的價值，其提供普及性津貼係基於社會認同的需求，其資格的取得在對於其生命週期中所產生壓力一種支持性的扶助，而相對於繳費制社會保險給付，則以個人觀點 (Individualist Viewpoint) 反應在公平的立論基礎上，另非繳費制社會救助給付，則以除外觀點 (Exceptionalist Viewpoint)，對不同於一般正常人而被孤立的有需求的一群人提供扶

助。至於三者之效果，普及性津貼具有溫和的所得重分配效果，但其社會整合效果高，相反地，社會救助給付則具有強烈的所得重分配之效果，但其行政成本高及社會整合效果低，至於繳費制社會保險給付則介於其中，除重分配效果低之外，其餘行政成本，社會整合，認同度均獲中等效果。

社會保險、社會救助及社會津貼三種主要之所得保障制度，各有其特色、功能與目的，如依其性質加以分類，則可區分為二大類，第一為繳費制給付——社會保險屬之；第二類為非繳費制給付——社會救助與社會津貼屬之。繳費制給付重視權利義務對等原則，資格來自賺得 (earned)；非繳費制給付不重視權利義務對等原則，資格來自地位 (status)。

這兩種型態之所得保障制度，隨著發展時間先後不同，以及發展規模大小不一，再加以社會變遷快速，民眾福利需求多元以及政府擔負責任愈趨重要等因素，從晚近歐洲社會安全制度發展趨勢顯示，

社會保險、社會救助及社會津貼三者間截然的三分法已有漸次趨淡的跡象。柯木與 (一九九九) 研究提出社會保險體制的分類及其屬性亦引起結構性的變化與探討，並影響到社會救助的角色功能分配問題，而日益朝向聚合 (convergence) 趨勢發展。社會保險、社會救助及社會津貼三者之轉型質變中彼此增加類似性 (resemblance) 而產生所謂整合問題 (integration)。

(本文作者為臺灣省政府社會及衛生組組長，本篇文章係利用其博士論文之部分資料改寫而成)

◎參考文獻：

- 一、中文部分
- 中央信託局 二〇〇〇 公教人員保險統計
- 王正 一九九九 國民年金保險與相關津貼救助制度配合之研究 內政部委託研究報告 台北 內政部
- 王正、陳琇惠 二〇〇〇 建構身心障礙者系統性經濟安全制度之探討 失能老人及身心障礙者經濟安全整合研討會論

文

第四卷第二期 頁五一—四一

Barr, Nicholas(1992). "Economic Theory and

行政院農業委員會 一九九八 老年農民福

張志銘 一九九五 國民年金與社會救助的

the Welfare State: A Survey and

利津貼暫行條例 台北 行政院農業委

整合 國民年金制度研討會 台北 行政

Interpretation" Journal of Economic

員會

院經建會

Literature, 301-356

行政院農業委員會 一九九九 農保、老農

陳琇惠 一九九七 初探老年經濟安全新策

Blackorby and Donaldson (1988). "Social

津貼、全民健保、國民年金宣導手冊

略：保險、救助及津貼整合之研究 社

Security: Continued Entitlement or New

台北 行政院農業委員會

會政策與社會工作學刊 第一卷第一期

Means Test? An Issue of Program

呂朝賢、詹宜璋 一九九六 老年基礎年金

陳琇惠 二〇〇〇 社會救助篇 社會問題與

Stability." Research Dialogues 26 (July):

與社會救助的銜接：給付效果與效率

適應 台北 揚智出版社

1-8.

之模擬分析 社會安全學術研討會 台

勞工保險局 二〇〇〇 勞工保險統計

Condrosoglou, Aiki, and Dennis L. Poole(1984).

北中華民國社會福利學會

楊瑩 一九九八 國民基礎年金實施後有關

Disability, Work, and Social Policy. New

林萬億 一九九五 社會救助政策 內政部委

老殘及特殊對象福利措施之配合 台北

York: Springer Publishing Company.

託研究報告 台北 內政部

行政院經建會

Giddens, Anthony(1998). The Third Way: The

柯木興 一九九八 談社會保險與社會救助的

詹火生 一九八七 社會政策要論 國立編譯

Renewal of Social Democracy.

聚合問題 保險專刊 第一四九期

館主譯 台北 巨流圖書公司譯

Cambridge, UK: Polity Press.

柯木興 二〇〇〇 社會保險 台北 中國社

詹火生 一九九三 英國國民年金保險制度

Rejda, George E.(1994). Social Insurance and

會保險學會

先進國家年金保險座談會 台北 內政

Economic Security. Englewood Cliffs,

孫健忠 一九九七 社會津貼實施經驗的反

部

N.J.: Prentice Hall.

省：以敬老津貼為例 台北 社會政策

與社會工作學刊 第一卷第一期 台灣

Spicker, Paul(1993). Poverty and Social

社會政策學會 頁七三—九八

二、英文部分

Security-Concepts and Principles.

孫健忠 二〇〇〇 台灣社會津貼實施經驗

Atkinson, A. B.(1995). Income and the

London and New York: Routledge.

的初步分析 社會政策與社會工作學刊

Welfare State. New York: Cambridge

U.K. Department of Social Security (1992). .

University Press.